

# ソーシャル・キャピタルの定量的把握と評価

山内直人（大阪大学）

yamauchi@osipp.osaka-u.ac.jp

本報告では、ソーシャル・キャピタル（信頼、ネットワーク、互酬規範など、地域社会を円滑に機能させる諸要素の総体）を、個人を対象としたアンケート調査によって得られたデータを用いて定量的に把握するとともに、その個票データを使って、ソーシャル・キャピタルと関連するコミュニティ特性および生活安心感との関係を統計的に検証する。

## 先行研究

これまでに、内外の調査でソーシャル・キャピタルの定量的把握が試みられてきている。Putnam(1993, 2000)では、イタリアおよびアメリカのソーシャル・キャピタルの地域差や時系列変化に焦点を当てて分析が行われている。国際的な研究では **World Values Survey** があり、国単位の信頼指標が作成され、比較分析がなされている。また、日本の国内調査では、内閣府国民生活局（2003）が先駆けてソーシャル・キャピタルの定量的調査を行っており、ソーシャル・キャピタルの要素と言われている信頼・付き合い・社会参加について、都道府県単位のインデックス作成を試みている。また、関西社会経済研究所・東北開発研究センター編（2005）では、ソーシャル・キャピタルを含む「地域力」という概念を用いて、コミュニティに関連する政策が、住民自治組織やNPOの活動水準にどのような影響を与えているかを分析している。さらに、山内・伊吹編（2004）は、利用可能な既存の統計データを用いて、ソーシャル・キャピタルについて分析している。ソーシャル・キャピタルに関する情報を得られる既存統計として、社会生活基本調査（ボランティア活動）、家計調査（寄付）、NHK 放送文化研究所の意識調査（信頼や付き合い）などがある。

## 分析方法

本報告は、筆者らが参加した内閣府の2004年度委託調査に基づいている。詳細は、内閣府経済社会総合研究所(2005)を参照されたい。この調査では、内閣府国民生活局（2003）と同様の質問項目と一部追加を行った項目で、個人へのアンケート調査を行っている。サンプル数は3,000であり、Web アンケートを用いて回収が行われた。

アンケートの設問項目は大きく、「ソーシャル・キャピタル」、「コミュニティの評価」、「生活安心感」の3つのカテゴリーに分類される。ソーシャル・キャピタルは、個人の信頼・付き合い・社会参加により構成されている。コミュニティの評価は、個人が小中学校区における住環境・安全・活気について、ここ2～3年でどのような変化があったかについての印象を尋ねた項目で構成されている。生活安心感は、個人が人間関係・家族・健康・住環境・将来・仕事について不安を感じているかで構成されている。

今回の分析では、ソーシャル・キャピタルおよびコミュニティの評価のそれぞれが個人属性や地域属性からどのような影響を受けているかについて分析を行った。また、上記の3

カテゴリーをそれぞれ指標化し、その間の関係性について分析を行った。

本分析における手法は、次のとおりである。まず、各設問で点数を標準化し、それをカテゴリー毎に加算し、平均点を算出した。次に、生活安心感を被説明変数とし、ソーシャル・キャピタルとコミュニティの評価が生活安心感にどのような影響を与えているかについて、個人の属性を含め、通常の回帰分析を用い分析を行った。

## 分析結果と課題

ソーシャル・キャピタルとコミュニティの評価と生活安心感の3カテゴリーについて、回帰分析を行った結果、個人属性などをコントロールすると、ソーシャル・キャピタルが高い人ほど生活安心感が高く、コミュニティの評価が高い人ほど生活安心感が高いという関係が統計的に確認された。また、生活安心感は、45～60歳で低く、25～29歳で高く、自営業者、経営者・役員、学生で高い。居住年数が長いほど生活安心感は高く、同居人数が多い方が高い。また、既婚者の方が未婚者より高く、所得についてはある程度以上で高い結果であった。

分析結果をある程度妥当なものとするならば、ソーシャル・キャピタルを形成・蓄積するような施策や政策が、生活安心感を高める可能性が示唆される。同様に、コミュニティの評価（たとえば、治安や活気）に関わる部分を高めるようなコミュニティ政策が、生活安心感を高める可能性が示唆される。

分析上の課題も残されている。インデックス化することにより、ソーシャル・キャピタルを単一の指標で表現することは可能となったが、各項目（設問）のウェイトを1として単純に足し上げたため、設問数のバランスにより信頼・付き合い・社会参加のウェイトに偏りができている。ソーシャル・キャピタルの定義が必ずしも明確でないため、先験的にウェイトを決めることは難しい。他の2つのカテゴリーについても同様のことがいえる。もちろん、信頼、付き合い、社会参加、政治参加というインデックスの各要素を個別に分析することも可能であるが、ソーシャル・キャピタルという集合概念を分析対象とすることの利点は失うことになる。

## <参考文献>

関西社会経済研究所・東北開発研究センター（2005）『広域地方政府化とコミュニティの再生に関する研究』NIRA 研究報告書。

内閣府国民生活局（2003）『ソーシャル・キャピタル—豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』国立印刷局。

内閣府経済社会総合研究所（2005）『コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究』（近刊）

Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy Work*, Princeton University Press.

Putnam, Robert D. (2000) *Bowling Alone*, Simon & Schuster.

山内直人・伊吹英子編『日本のソーシャル・キャピタル』大阪大学 NPO 研究情報センター。

# ソーシャルキャピタル形成政策の国際比較

西出優子（大阪大学大学院国際公共政策研究科）

## 1. 背景と目的

近年、信頼や規範、人と人とのつながりなど、協力関係を促進する目に見えない資本、すなわちソーシャルキャピタルに対する関心が、政府やNPOなど各方面で高まっている。ソーシャルキャピタルは、民主主義の発展、犯罪の低下、経済的発展、幸福感や健康の増進など、公共政策に関わる様々な意義があると考えられ、様々な国で研究が進められてきた。国内でも、内閣府国民生活局（2003）が市民活動との関連でソーシャルキャピタルの調査を実施したり、いくつかの地方自治体では研究会が開催されるなど、政府や自治体の関心の高さがうかがわれる。とはいえ、ソーシャルキャピタルをどのように政策に取り入れるのかに関する知見はいまだ不十分である。そのため、本稿では、海外においてソーシャルキャピタルの形成のためにどのような政策がとられているのかを概観し、日本における適用可能性や課題を探りたい。

## 2. 先行研究

一国におけるソーシャルキャピタルがどれぐらい蓄積されてきたのか、そしてどのように変化してきたのか、についての研究はこれまでに数多く行なわれてきた。Putnam（2002）では、アメリカやオーストラリアなど7カ国における研究者が、各々の国レベルにおけるソーシャルキャピタルの状況や増減を俯瞰している。また、各国におけるソーシャルキャピタルの計測の可能性については、約20カ国が参加したOECD国際会議において報告されている。アメリカやイギリスなど他国の先行研究を参考にして自国における政策適用可能性を探っている調査研究もある（Halpern 2005、NESF 2003）。しかし、複数国におけるソーシャルキャピタル形成政策を比較した研究はこれまでにない。したがって、本稿において複数国におけるソーシャルキャピタル形成政策を比較することは今後のソーシャルキャピタル形成政策を展望する上で意義があると考えられる。

## 3. 分析手法

ソーシャルキャピタル政策の先進国といわれているアイルランドやイギリスを含めた海外での現地調査および文献調査をもとに、各国の政策の中にどのようにソーシャルキャピタル形成の観点が取り入れられているのかについて比較分析を行なう。現地調査については、ソーシャルキャピタルに関しては先進国と考えられているアイルランドとイギリスの省庁およびOECDを対象に行なった。さらに、公共政策の対象としてソーシャルキャピタルに積極的に取り組んでいる、アメリカ、イタリア、オーストラリア、カナダ、ニュージーランドなどの状況も文献調査を中心に比較分析した。それぞれの国、省庁などでどの程度どのようにソーシャルキャピタルの概念が共有されているか、ソーシャルキャピタルを把握するためにはどのような調査を実施しているか、ソーシャルキャピタル形成という目

標が政策の中でどの程度考慮されているか、などについて比較検討した。共通点・類似点や相違点を抽出した上で、日本のソーシャルキャピタル形成政策と取らし合わせ、日本において政策的に参考にできる点を導出する。

#### 4. 分析結果

各国の政策を比較分析し、次のような結果が得られた。

- ・ ソーシャルキャピタルは公共政策において、非常に重要な概念であると認識している。OECD が定めた定義を採用している国が多い。
- ・ 実証に基づいた政策を形成するためにも、ソーシャルキャピタルの定量的計測に関心を寄せている国が多い。特に政府統計局を中心として、計測の枠組みを模索し、実際に計測を行なっている国や省庁もある。
- ・ ソーシャルキャピタルへの取り組みについては、政府主導型と研究者主導型に大別され、政府主導型の中でも、統計局主導型や内閣府主導型などいくつかに分類される。
- ・ ソーシャルキャピタルは、各国の文化的社会的背景に基づいた政策展開を試みている。地方政府の役割や地域におけるソーシャルキャピタルにも注目している。

#### 5. 今後の展望と課題

本比較研究の結果、日本においてどのような政策形成が考えられるのか。ソーシャルキャピタルの政策適用可能性は非常に多岐の領域にわたる。したがって、個々の省庁がそれぞれに取り組むと同時に、コーディネーターを担う部署を設置し、省庁横断的に連携を図る包括的なアプローチをとることが望ましい。また、ソーシャルキャピタルの形成と同時に、ソーシャルキャピタルを破壊しない政策も非常に重要である。そのためにも、トップダウンとボトムアップのアプローチをバランスよく行なうことが重要である。ソーシャルキャピタルは個人間や組織間のつながりによって形成されるのであり、政府はそうした個人の行動を促進するようなインセンティブを導入するなど、環境整備を行なうことが考えられる。今後は、日本の社会的文化的背景も考慮に入れながら、地域レベルの取り組みも重視しつつ、長期的なビジョンを打ち出してソーシャルキャピタル形成に向けた政策を立案し展開していくことが期待される。

#### 参考文献

Halpern, David (2005) *Social Capital*, Polity Press.

内閣府国民生活局編（2003）『ソーシャルキャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』国立印刷局

National Economic and Social Forum (NESF) (2003) *The Policy Implications of Social Capital*, Forum Report No.28., NESF.

Putnam, Robert D. ed. (2002) *Democracies in Flux: the Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford University Press.

## 自治体のコミュニティ政策とソーシャル・キャピタルの形成

石田 祐（大阪大学大学院国際公共政策研究科）

本報告では、自治体が実施しているコミュニティ政策とコミュニティ内での活動について、どのような自治体においてコミュニティ政策の整備が進んでおり、コミュニティの活動が幅広く行われているかを、全国の自治体を対象に実施されたアンケート調査をもとに分析を行う。コミュニティの活動は地域の信頼や付き合いといったソーシャル・キャピタルの形成に強く関与するのではないかというのが本報告の問題関心である。

本報告では、コミュニティ政策の定量的評価について議論する。ここでのコミュニティ政策は、地方自治体の視点から、コミュニティに存在している自治会や町内会、団地管理組合や女性活動・高齢者活動グループといった住民自治組織や NPO 法人に対して行うものである。

関西社会経済研究所・東北開発研究センター（2005）のアンケート調査によって、自治体がコミュニティに関する条例や施策をどの程度制定・実施しているか、予算を NPO や住民自治組織にどの程度費やしているか、NPO や住民自治組織がどのくらい存在していて、どのような活動に関わっているか、などが明らかになった。また、自治体がどのような項目について把握していないかについても明らかになっている。

コミュニティ政策の評価は、対象項目について各回答で標準化を行い、インデックスを作成する方法によっている。コミュニティ政策の対象となった評価項目は次のとおりである。（1）審議会や公聴会、オンブズマン制度やパブリックコメントなど、住民参加・参画の場がどれくらい提供されているか、（2）平成 16 年度の当初予算に占める住民自治組織に対する補助金や委託金などの予算の割合、（3）同 NPO に対する補助金や委託金などの予算割合、（4）業務の委託や公共施設の設置・利用料減免・優先利用などの住民自治組織に対する施策分野数、（5）同 NPO に対する施策分野数、（6）法人住民税の均等割りや固定資産税・都市計画税の減免制度の NPO に対する地方税減免制度数、（7）住民自治組織および NPO を専門に扱う部署の人員数、の 7 項目である。

作成したインデックスによって総合評価点を算出し、どの自治体でコミュニティ政策が進んでいるかを示している。上位から順に見たとき、大規模な自治体と小規模な自治体、都市圏の自治体と都市圏外の自治体が混在していることが分かる。

また、各自治体の 7 項目の点数にしたがいレーダーグラフを作成しており、各自治体のコミュニティに対する政策のバランスや全国自治体における相対的な水準が示されている。たとえば、住民自治組織に対する政策が進んでいる自治体と NPO に対する政策が進んでいる自治体、施策の整備が進んでいる自治体と予算が多く割かれている自治体という違いなどがある。その順位においては、得られた回答の平均によっており、すべての項目について回答した自治体が順位を下げている可能性がある。上位 50 自治体のうち、すべての回答を行ったのは 14 自治体である。

上記のような差異がどのような理由から発生しているかについては、明らかにされてい

ない。本報告の目的は、それらのインデックスデータを用い、コミュニティ政策の整備が進んでいる自治体がどのような自治体であることを明らかにすることである。

インデックスデータの使用に際し、いくつか問題点が存在する。一つは、住民自治組織やNPO法人に対する施策分野数では、「その他」を含んだ場合、最大19の分野数を選択することになる。この項目では、あくまで分野数を訊いており、どのような施策がそれぞれでなされているかについては不明である。したがって、他の自治体と相対的に比較する場合、判断材料として必ずしも正確でないことが挙げられる。また一つは、予算についても補助金や委託金という細部を問うた設問では回答が多くの自治体で得られなかった。補助金であるか委託金であるかというのは、コミュニティ活動を促進する政策として性質が異なるが、予算という一括りでまとめてしまっていることである。もう一つは、NPOに対する減免制度や住民参加・参画制度についてはあくまで有無を問う問題であり、減免制度については適用条件などの詳細については無視しており、実効性がどの程度であるかについては考慮していない。

しかしながら、全国の自治体を相対的に評価するにあたって、細部にまで評価の手を伸ばすことは現実的ではないため、コミュニティ政策の相対評価においては問題点を残したまま分析を行う。上記で問題点として記したようなコミュニティ政策の細部については、いくつかの自治体を取り上げ、コミュニティ政策の相対的評価との整合性についての議論を行う。

なお、本稿で用いるデータは、関西社会経済研究所・東北開発研究センター（2005）で実施された「自治体のコミュニティ・NPO活動支援に関する実態調査」で収集されたものである。

#### <参考文献>

関西社会経済研究所・東北開発研究センター（2005）『広域地方政府化とコミュニティの再生に関する研究―各地域の特性を生かした自治システムの再編』NIRA 研究報告書。